

BEATRIZ FIGUEIREDO CAMPOS DA NÓBREGA

**BENEFÍCIOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
ANALISADOS SOB VARIADOS ENFOQUES: EFETIVIDADE DA
PRESTAÇÃO JURISDICIONAL, CRIMINALIDADE
TRANSNACIONAL E DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em
Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Universidade de Brasília

Orientador: José Flávio Sombra Saraiva

Brasília, 2018

BENEFÍCIOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ANALISADOS SOB VARIADOS ENFOQUES: EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL, CRIMINALIDADE TRANSNACIONAL E DESENVOLVIMENTO NACIONAL

RESUMO

A cooperação internacional tem se revelado pressuposto indispensável à prestação estatal eficiente dos compromissos assumidos pelos governantes frente aos cidadãos. Trata-se de uma realidade inegável que, para os fins deste estudo, pretende ser analisada sob três enfoques principais: efetividade da justiça, combate à criminalidade transnacional e desenvolvimento - áreas temáticas diversas, cuja congregação se propõe a elucidar a necessidade de uma contínua e crescente integração dos países em suas relações internacionais, em setores variados da atuação estatal. Uma prestação jurisdicional que se queira eficaz, dinâmica e justa, demanda uma realidade legislativa interna e internacional coerente com relações jurídicas que extrapolam os espaços físico-geográficos do Estado nacional. No campo da persecução penal, a tutela judicial transnacional se tornou uma premente necessidade no combate à criminalidade transnacional, não se podendo permitir a impunidade meramente pela transposição de fronteiras pelo agente criminoso. Na seara do desenvolvimento econômico nacional, igualmente, discriminações formais e materiais na condução das relações comerciais internacionais tornam premente um trato cooperativo e coordenado entre as nações. Trata-se de um análise multidisciplinar que se presta à seguinte conclusão: mecanismos cooperativos entre as nações são uma realidade da ordem mundial globalizada.

Palavras-chave: Cooperação Internacional. Prestação jurisdicional. Criminalidade transnacional. Desenvolvimento econômico nacional.

ABSTRACT

International cooperation has proved to be an indispensable prerequisite for the efficient state provision of the commitments made by the government towards its citizens. This is an undeniable reality which, for the purposes of this study, is intended to be analyzed under three main focuses: effectiveness of justice, combating transnational crime and development - diverse thematic areas, which congregation is subjected to elucidate the need for a continuous and increasing integration of countries in their international relations, in various sectors of state performance. An effective, dynamic and fair jurisdictional provision demands an internal and international legislative reality consistent with juridical relationships that go beyond the physical-geographical spaces of the national State. In the field of criminal prosecution, transnational judicial protection has become a pressing necessity in the fight against transnational crime, and impunity can not be allowed merely for the transposition of borders by the criminal agent. In the area of national economic development, equally, formal and material discriminations in the conduct of international trade relations make pressing a cooperative and coordinated deal among nations. It is a multidisciplinary analysis that lends itself to the following conclusion: cooperative mechanisms among nations are a reality of the globalized world order.

Key Words: International cooperation. Adjudication. Transnational crime. National economic development.

I. INTRODUÇÃO

A cooperação jurídica internacional encontra sede constitucional no artigo 4º inciso XI, da Constituição Federal, ao prever a cooperação entre os povos como princípio norteador das relações internacionais a serem empreendidas pelo Brasil.

Em uma sociedade globalizada na qual barreiras físicas têm cedido lugar ao fluxo virtual, notadamente nos campos informacional e econômico, a cooperação tem se tornado medida premente, pois a efetividade da justiça, em casos que envolvam aspectos transnacionais, depende do auxílio mútuo entre as nações como forma de se garantir a viabilidade dos processos judiciais e administrativos e, especificamente no campo penal, evitar a impunidade pela mera transposição de limites geográficos do Estado nacional.

A cooperação internacional revela-se, ademais, um dos instrumentos essenciais à concretização do desenvolvimento interno aos países cujas decisões tomadas, isoladamente, influenciam reciprocamente os demais. Aliás, tal noção já se revelara patente, no campo jurídico-normativo, por meio da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, enquanto mecanismo de facilitação ao desenvolvimento e de eliminação dos óbices ao seu alcance. Nesta Carta, os Estados signatários já detinham, desde 1986, a noção de que a ação global estatal seria pressuposto ao alcance de um pleno processo de desenvolvimento.

Antes mesmo da Declaração, contudo, já se encontrava a vinculação normativa do desenvolvimento à cooperação internacional em sede da Carta das Nações Unidas, a qual já condicionava o alcance da estabilidade e do bem-estar à interação entre os países. Internamente, a Constituição Federal de 1988, por sua vez, encampou a premência da cooperação internacional, consagrando-a enquanto princípio norteador das suas relações internacionais.

Trata-se de uma realidade inegável que não pode mais ser ignorada. Portanto, a legislação nacional tem desenvolvido medidas destinadas a permitir a tramitação adequada da cooperação internacional, notadamente através de cartas rogatórias e do auxílio direto. Ademais, no campo criminal, acordos e documentos internacionais vem sendo firmados com o fito de permitir a investigação e punição de práticas ilícitas praticadas de forma transnacional.

II. ESTADO E SOBERANIA

A cooperação entre nações é inequivocamente um imperativo da sociedade contemporânea. Nada obstante, uma questão teórica se impõe: o poder estatal soberano pode prevalecer, na prática, quando o Estado age cooperativamente com outros, nos âmbitos econômico, jurídico e administrativo, ou isto implicaria malferimento à sua soberania?

A soberania, segundo o conceito clássico de Jean Bodin, refere-se ao poder que desconhece superior na ordem externa ou equivalente ordem interna. Para ele,

“Soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República.”¹

O conceito de soberania, contudo, foi sendo revisitado e sofreu reformulações. Hodiernamente, sua interpretação deve ser compatibilizada com a noção do Estado moderno e das necessidades deste não apenas na conjuntura interna, mas também no contexto internacional. Com efeito, a soberania pode ser categorizada ora na em sua faceta interna; ora externa à estrutura do Estado.

A soberania interna reflete a exclusividade no exercício do poder sobre certa área geográfica, o território nacional. Por meio dela, normas e decisões elaboradas pelo Estado têm prevalência e gozam de legitimidade. Por conseguinte, no âmbito interno, a soberania estatal traduz a superioridade de suas diretrizes na organização da vida comunitária.

Em sua faceta externa, por sua vez, a soberania reflete a forma como um Estado se relaciona com os demais da comunidade internacional, tendo capacidade de autodeterminar-se politicamente e, assim, conduzir autonomamente suas próprias decisões, em condição de igualdade no contexto internacional.

Neste sentido, Celso Ribeiro Bastos², interpreta o tema da seguinte forma:

“A soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Saraiva, 1983. p.68.

² BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.

da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estranho à Nação intervir nos seus negócios”.

Logo, quanto à suposta dicotomia entre soberania e cooperação jurídica internacional, não se pode afirmar que são conceitos excludentes ou antagônicos. A noção de autossuficiência dos Estados não é mais adotada contemporaneamente. Nenhum Estado existe de forma isolada, sendo que o isolamento representa um retrocesso e o crescimento está necessariamente vinculado à cooperação³, o que demanda uma coexistência do Estado com os demais, em uma autêntica relação de trocas, na medida de suas hipossuficiências - sejam em termos comerciais, informacionais, administrativos ou jurídicos.

A cooperação internacional, ao revés de contrapor-se à soberania, atua como aliada na sedimentação do caráter soberano dos Estados – seja interna ou externamente, pois só por meio da colaboração recíproca entre nações é que se tem viabilizado o combate ao poder paralelo de instancias como organizações criminosas que, por meio uma mutabilidade frenética e imprevisível de modalidades de crimes, mostra-se como ameaça concreta às diretrizes e normas cogentes estatais.

III. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A crescente interdependência entre as nações, em razão do aprofundamento do fluxo migratório e informacional, torna inequívoca a realidade de que as relações sociais, econômicas e jurídicas se sobrepõem ao espaço geográfico do Estado Soberano, demandando às autoridades nacionais uma postura colaborativa e integrada com outras nações.

Em nosso ordenamento jurídico, a cooperação internacional encontra permissivo constitucional no artigo 4º inciso XI, da Constituição Federal, no qual se prevê a

³ MATIAS, Eduardo Felipe. **A humanidade e suas fronteiras – do Estado soberano à sociedade global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 206.

cooperação entre os povos, enquanto princípio norteador das relações internacionais a serem empreendidas pelo Brasil.

No plano fático, formas diversas de cooperação internacional se manifestaram historicamente, acompanhando as previsões jurídico-normativas, sendo possível distinguir dois principais modelos de cooperação: um tradicional e outro, moderno.

Na forma tradicional de cooperação, prevalecia a ajuda internacional de forma unilateral, temporária e vertical⁴. Era conferida por um país perante outro segundo suas próprias regras; por um período de tempo determinado; e como consequência à adoção de uma relação concreta de dominação, pois exercida em uma única direção: do Estado provedor eram emitidas ordens a serem cumpridas pelo auxiliado.

Foi o modelo adotado em sede do Plano Marshall. Iniciado no ano de 1947, no pós-Segunda Guerra Mundial, foi formulado sob o manto da solidariedade em prol da reconstrução econômica dos países europeus, destruídos pelos efeitos da guerra. No entanto, subjacentes estavam os interesses norte-americanos na expansão das exportações sobre a Europa e a difusão dos ideais políticos para este continente, em busca do fortalecimento do capitalismo em oposição contra o socialismo. O mesmo modelo se verificou em outras áreas de influência durante a Guerra Fria, em que se buscou cooperar com outros países como mecanismo de manutenção das zonas de interesse⁵, sem propriamente resolver de forma sustentada problemas das áreas menos desenvolvidas, mas sim contribuindo para a manutenção do alinhamento aos interesses daqueles Estados provedores, segundo suas próprias regras.

Com o fim da Guerra Fria, este modelo retrocedeu e outro passou a ter mais destaque. Era o chamado modelo moderno de cooperação internacional, em que os países deixariam de figurar em polos distintos ora como provedores ora como auxiliados, e passariam a figurar, em condições de igualdade, na busca por ações conjuntas que permitam um efetiva e duradouro processo de cooperação internacional, pela percepção de que todas as nações dependem umas das outras de alguma forma, sem ser possível o seu isolamento. Trata-se, pois, de um modelo horizontal e multilateral.

Este é o modelo incentivado hoje em sede de Organizações Internacionais como ONU, que se tornaram verdadeiros fóruns de negociações para o alinhamento de

⁴ SÁNCHEZ. Erick Román. **Cooperación y Desarrollo: Nueve Preguntas sobre el Tema**. Amycos, 2002. p.32 e 33

⁵ _____. **Cooperación y Desarrollo: Nueve Preguntas sobre el Tema**. Amycos, 2002. p.32 e 33

políticas estatais consentâneas ao desenvolvimento das nações - neste sentido, o Relatório de Comércio e Desenvolvimento 2013 da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento⁶, que concluiu pela necessidade de coordenação entre os países em diferentes estágios de desenvolvimento em prol da superação do estado de estagnação do crescimento econômico mundial. Da mesma forma tem se verificado em sede da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da base principiológica adotada em seu bojo, como veremos adiante.

III. 1. Cooperação internacional para fins de efetividade da Justiça

A cooperação jurídica internacional emerge como mecanismo por meio da qual um Estado solicita a outro a efetivação de medidas administrativas, investigativas ou judiciais, enquanto medida de auxílio mútuo destinado a suprir o aparato judicial ou administrativo de um determinado Estado que se mostre insuficiente à solução do caso concreto.

A cooperação internacional pode ocorrer de forma ativa ou passiva; difusa ou concentrada; direta ou indireta; civil ou penal.

Na sua vertente ativa, a cooperação jurídica internacional se manifesta através da solicitação de medidas por um Estado, requerente, a outro, requerido; enquanto na modalidade passiva, analisa-se a cooperação sob o ângulo do Estado requerido, o qual é instado a praticar medidas solicitadas por Estado diverso, o requerente.

Quanto à profundidade com que o objeto de cooperação judicial é apreciado, a cooperação jurídica internacional pode assumir a forma direta e indireta. Na indireta, o Estado requerente busca apenas que o ato ou a decisão emanada de suas autoridades nacionais produza efeitos no território do outro Estado, o qual realizará mero juízo de delibação com base em um sistema da contenciosidade limitada em que apenas se averiguam os aspectos formais do pedido que lhe é feito.

Logo, a apreciação deste se restringe às condições de execução da decisão estrangeira, sem adentrar no mérito ou nas razões em que se fundou a decisão emanada do Estado estrangeiro – caso contrário haveria indevida intervenção em assuntos internos do Estado rogante.

⁶ ONU. **Trade and Development Report.** Disponível em: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2013_en.pdf Acesso em: 24 de março de 2018.

É o que ocorre, por exemplo, no caso de homologação de sentença estrangeira (art. 105, I, i, CF), no caso de pedido de extradição (art. 102, I, g, CF), bem como de cartas rogatórias (art. 109, X, CF).

Aliás, a carta rogatória consiste em importante e tradicional método de cooperação judicial internacional, sendo uma das mais antigas formas de cooperação jurídica entre Estados para fins de realização de atos processuais no exterior. Sua tramitação pode ser autorizada ora por meio de tratado, ora por promessa de reciprocidade.

Encontra previsão expressa no Novo Código de Processo Civil (art. 36), que prevê o procedimento da carta rogatória perante o Superior Tribunal de Justiça enquanto dotado de natureza de jurisdição contenciosa, devendo-se, pois, assegurar às partes as garantias do devido processo legal.

O procedimento da carta rogatória deve seguir as regras da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro; da Resolução 9, STJ; bem como do Código de Processo Civil (art. 960 e ss). Uma vez devidamente processado o pedido, será então concedido o *exequatur*, ou seja, a autorização para o cumprimento das diligências rogadas, desde que verificado não haver ofensa a soberania ou a ordem pública (artigo 6º, da Resolução nº. 9 do STJ). Após o *exequatur*, a execução da rogatória cabe ao Juízo Federal.

Por outro lado, a cooperação na modalidade direta confere ao juiz de primeiro grau um juízo de cognição plena, já que se destina à prática de um ato pelo próprio Estado requerido, e não à mera validação ou concessão de efeitos a um ato emanado do Estado requerente.

O objeto da cooperação direta consiste no requerimento de realização, no Estado requerido, de diligência administrativa ou prolação de decisão judicial brasileira relativa a conflito originado no Estado requerente.

A tal procedimento de cooperação se dá o nome de auxílio direto, o qual, igualmente como ocorre na carta rogatória, pode ser fundamentado em tratado internacional ou promessa de reciprocidade; mas, diversamente, dispensa a interferência do STJ e o juízo de delibação, pois permite autêntico juízo de mérito pelo juízo de primeiro grau do Estado requerido.

À luz de seu ordenamento interno, o Estado receptor do pedido praticará o ato de acordo com a sua própria legislação. Trata-se de uma "(...) cooperação prestada por autoridade nacional apta a atender a demanda externa, no uso de suas atribuições legais, como se um procedimento nacional fosse, embora oriundo de solicitação de Estado

estrangeiro"⁷. É o que se verifica, por exemplo, em acordos bilaterais entre países que permitem a quebra de sigilo bancário por um Estado quanto a contas de nacional de Estado diverso, para fins de investigação criminal.

O auxílio direto se efetiva por meio da atuação de autoridades centrais, órgãos das estruturas governamentais dos Estados, com a incumbência de receber ou remeter pedidos de auxílio direto – sendo que, no caso da recepção do pedido advindo do exterior, deverá, após prévio juízo de admissibilidade, encaminhá-lo às autoridades nacionais competentes.

A função da autoridade central, portanto, não é de realizar o ato propriamente dito, cabendo-lhe remeter os autos, em caso de cooperação passiva, para o órgão com atribuição específica para tanto. Em caso de cooperação administrativa, o encaminhamento é feito ao correspondente órgão administrativo; mas, em havendo a necessidade de prolação de uma ordem judicial, encaminha-se o pedido de cooperação ora para a Advocacia Geral da União (AGU), em se tratando de matéria cível, ora para o Ministério Público Federal (MPF), se for o caso de envolver matéria penal.

No Brasil, a função de autoridade central é, como regra, exercida pelo Departamento Nacional de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, vinculado ao Ministério da Justiça, salvo em caso de previsão específica, como na Convenção de Nova York sobre Prestação de Alimentos, em que se firmou a Procuradoria Geral da República como autoridade central (Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968, em seu art. 2º); e na Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (Art. 6º) e na Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (Art. 6º), em que tal função foi atribuída à Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, da Presidência da República.

Por fim, outra classificação que se atribui às formas de cooperação jurídica internacional reside na distinção entre as formas difusa e concentrada. Difusamente, a cooperação jurídica internacional se verifica quando o juiz de primeiro grau tanto é competente para realizar o juízo de admissibilidade formal do pedido de cooperação, como pode proceder à sua tramitação; na via concentrada, o cabimento da cooperação é feito por apenas um órgão de cúpula, sendo que, uma vez deferida a solicitação deprecada, sua execução será realizada por autoridade judiciária diversa.

⁷ ARAÚJO, Nadia. **Cooperação Jurídica Internacional no Superior Tribunal de Justiça**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 12

No Brasil, ainda se adota a forma difusa de cooperação jurídica internacional no caso de homologação de sentença estrangeira e processamento da carta rogatória – em que os aspectos formais são analisados pelo Superior Tribunal de Justiça e sua execução, pelo juiz federal de primeiro grau (arts. 105, I, i e 109, X, CF). Nada obstante, a cooperação na forma difusa tem ganhado força já que a concentração da competência para fins de realização do juízo de delibação nas mãos de órgão de cúpula do Poder Judiciário obstaculiza a agilidade na solução do pedido e, conseqüentemente, representa um empecilho à concretização da cooperação jurídica internacional, dado o abarrotamento do Poder Judiciário no cumprimento das cartas rogatórias passivas.

Desta feita, métodos morosos devem ser progressivamente substituídos por instrumentos céleres de cooperação jurídica internacional, em atenção à razoável duração do cumprimento a requerimentos emanados de autoridades estrangeiras.

Por tal razão, o sobremencionado auxílio direto representa um avanço na cooperação entre nações, vez que prescinde da concessão de *exequatur* pelo STJ, seguindo um trâmite simplificado pelo qual as autoridades centrais são responsáveis pelo juízo de admissibilidade formal do pedido, dispensando a intervenção de tribunais superiores neste momento processual e, assim, viabilizando um cumprimento célere e simplificado dos atos de cooperação jurídica internacional.

III. 2. Cooperação internacional ante a criminalidade transnacional

Feitas as digressões sobre a relevância e fundamentos fáticos e normativos legitimadores da cooperação jurídica internacional, avaliaremos como esta tem se revelado na seara penal.

O crime organizado tem se reinventado sob a forma de práticas criminosas que desconhecem limites geográficos e jurídicos dos Estados e cuja disseminação se torna ainda mais facilitada pela globalização econômica, já que esta possibilita um fluxo mais célere e simplificado de capital para financiar as atividades ilícitas.

Segundo Muller⁸:

O tráfico de entorpecentes passou a se estruturar em redes internacionais; o lenocínio passou a tirar proveito das diferenças de preços nos mercados

⁸ MILLER, Marcello Paranhos de Oliveira. O auxílio direto em matéria penal: a moldura jurídica de uma nova vertente da cooperação internacional. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional e Integração Econômica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Orientadora: Professora Carmen Tibúrcio. Rio de Janeiro: UERJ, 2008, p. 21.

de prostituição e formou densos fluxos de tráfico de exercentes da atividade; o enrijecimento dos controles imigratórios nos países desenvolvidos fez surgir o tráfico de trabalhadores, que conferiu, por sua vez, nova dimensão aos crimes de falsidade moral e ideológica e de corrupção; o contrabando e o descaminho se profissionalizaram e passaram a se articular com a indústria da contrafação, em autênticas redes de fornecimento e distribuição (por exemplo, bebidas alcoólicas, produtos de tabaco, programas de computador, fonogramas); o tráfico de armas deixou de processar-se à sombra estatal e passou a municiar organizações criminosas ou terroristas, que cada vez mais passaram a contar com autênticas forças privadas de segurança; a lavagem de ativos floresceu no bojo dos meios técnicos e dos arranjos institucionais de aproximação dos sistemas financeiros nacionais; a Internet tornou-se plataforma para novos e estruturados modos de execução de tipos penais já existentes, como o furto, o estelionato, a extorsão, os crimes contra a honra e contra os bons costumes.

Nos tempos modernos, portanto, a tutela judicial transnacional se tornou uma premente necessidade, não se podendo permitir a impunidade meramente pela transposição de fronteiras pelo agente criminoso. É preciso agregar efeitos extraterritoriais à persecução e punição estatais, a serem alcançados na medida da cooperação internacional.

Para tanto, tornou-se premente estabelecer uma relação transnormativa que traduzisse, em forma de acordos e tratados internacionais, uma regulamentação da cooperação jurídica internacional em matéria penal pela qual se possibilitasse uma interpretação e aplicação de normas jurídicas comuns no mesmo espaço de soberania e competência normativa.

Neste sentido, merecem destaque em tal intento a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) e Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo).

A Convenção de Mérida foi promulgada, internamente, pelo Decreto nº 5.687/2006, tendo sido realizada no ano de 2003, na cidade mexicana de Mérida, com a adesão de mais de 100 (cem) países, dentre eles o Brasil. Seu objetivo principal consiste em combater a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, bem como a lavagem de dinheiro.

Em seu preâmbulo, fica patente a preocupação internacional com a gravidade, para a segurança das sociedades, dos problemas e ameaças decorrentes da corrupção, dado seu potencial de enfraquecer instituições e valores da democracia, da ética e da justiça, comprometendo o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito.

A corrupção afeta setores variados da sociedade, tendo o condão de afetar recursos públicos e minar a estabilidade política da nação vitimizada. Assim, a Convenção de Mérida foi firmada a partir da conscientização de que a corrupção é um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, tornando-se necessária a cooperação internacional para fins de eficaz prevenção e punição de tal prática ilegal, o que demanda um enfoque amplo e multidisciplinar.

Trata-se do primeiro documento firmado no âmbito global com o fim de combater especificamente a corrupção, tendo em conta que sua prevenção é responsabilidade de todos os Estados, os quais detêm o dever de cooperar entre si, devendo contar também com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público.

Em seu texto, a Convenção de Mérida oferece a estrutura jurídica necessária para promover a criminalização de práticas de corrupção a partir de medidas que buscam coibir a formação dos chamados “paraísos fiscais”, bem como, quanto aos recursos já indevidamente ocultados no exterior, promover a facilitação da recuperação de ativos.

A Convenção traz, em seu artigo 2º, conceitos importantes que permitem uniformizar o tratamento, entre os signatários, dos aspectos correlatos à prática da corrupção, já que delimita a definição de noções como de “funcionário público”; “funcionário público estrangeiro”; “funcionário de uma organização internacional pública”; “bens”; “produto de delito”; entre outros.

A aplicação da Convenção de Mérida se estende presente à prevenção, à investigação e à instrução judicial da corrupção e do embargo preventivo, da apreensão, do confisco e da restituição do produto de delitos identificados de acordo com a presente Convenção (art. 3º), mas desde que sua aplicação não afete os princípios de igualdade soberana e integridade territorial dos Estados, e não intervenção em assuntos internos de outros Estados (art. 4º).

Aspectos dos mais relevantes tratados na Convenção de Mérida consiste na regulamentação da restituição de ativos, quanto à qual os Estados participantes se devem prestar a mais ampla cooperação e assistência entre si.

A restituição de ativos, aliás, é tratada como princípio fundamental de tal Convenção, a qual prevê a possibilidade de que ela ocorra antes mesmo de haver decisão transitada em julgado no Estado requerente pois, conforme a redação do seu artigo 57, em se tratando de delitos de malversação ou peculato de fundos públicos ou

de lavagem de fundos públicos mal-versados (arts. 17 e 23), o Estado requerido pode ou não exigir sentença ditada no Estado Parte requerente, pois se trata de requisito ao qual poderá aquele renunciar. Ademais, o artigo 57 prevê, ainda, que comprovada a propriedade sobre os bens desviados e os danos causados pelos atos de corrupção, os ativos adquiridos a partir do desvio de recursos públicos deverão retornar aos países prejudicados.

Enquanto estágio derradeiro na cooperação para fins de recuperação dos ativos encontrados no exterior, tem-se o chamado “Asset sharing agreement”, que consiste em acordo de divisão de ativos firmado entre o Estado requerente e o Estado requerido, que poderá ser regida pela legislação própria dos países envolvidos ou por meio de tratados de cooperação ou por promessa de reciprocidade a ser aplicada no caso concreto. No Brasil, Lei de Lavagem de Dinheiro, Lei nº 9.613, estabelece a regra da divisão na proporção de metade, desde que não haja disposição diversa em tratado ou convenção, bem como resguardado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.

Quanto à Convenção de Palermo, por sua vez, seu espectro é mais amplo, estando destinada a combater o crime organizado transnacional de forma geral. Sua aprovação ocorreu em 15 de novembro de 2000, na Assembleia Geral da ONU, mas só entrou em vigor em setembro de 2003.

Trata-se de relevante instrumento jurídico de reconhecimento, por parte dos Estados-Membros, da gravidade das práticas ilícitas resultantes do crime organizado realizada no âmbito transnacional, bem como da necessidade reforço à cooperação internacional destinada a enfrentá-lo.

Tal como na Convenção de Mérida, a Convenção de Palermo traz definições uniformes sobre noções correlatas ao crime organizado - o qual é definido como “grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material” (art. 2º). A convenção de Palermo também prioriza a proteção à soberania dos Estados.

Uma série de medidas é prevista como meio necessário à erradicação do crime organizado. Dentre elas, os Estados signatários se comprometem à tipificação penal, na legislação interna, de atos praticados em grupos criminosos organizados e, notadamente, práticas ilícitas de lavagem de dinheiro, obstrução da justiça e corrupção; medidas de facilitação à extradição; assistência legal mútua; e cooperação policial.

Ademais, poderão ser estabelecidas formas de investigação conjunta entre os Estados Partes, a partir acordos ou protocolos bilaterais ou multilaterais, desde que a soberania do Estado Parte em cujo território decorra a investigação seja plenamente respeitada; bem como poder-se-á prever a transferência de processos penais relativos a infração prevista na Convenção, se necessário ao interesse da boa administração da justiça, notadamente se envolvidas várias jurisdições, para fins de reuniao da instrução dos respectivos processos.

Como medidas de intensificação da cooperação com autoridades competentes para fins de aplicação da lei, cada Estado Parte tomará as medidas adequadas para incentivar as pessoas que participem ou tenham participado em grupos criminosos organizados, ora ao fornecimento e informações úteis às autoridades competentes para efeito de investigação e produção de provas; ora à prestação de ajuda efetiva e concreta, susceptível de contribuir para obstar os grupos criminosos organizados do acesso ou fruição de seus recursos ou do produto do crime. Os Estados Partes deverão, ainda, cooperar para fins de reforço da eficácia das medidas de controle do cumprimento da lei voltadas ao combate das infrações previstas na Convenção.

Atividades de capacitação e aprimoramento de policiais e servidores públicos também são previstas como mecanismo útil ao combate eficaz ao crime organizado.

O Brasil, com efeito, compartilha da preocupação com a escalada do crime organizado transnacional, o que resta claro a partir da assunção de diversos compromissos internacionais assumidos no sentido de auxílio e cooperação no combate a práticas ilícitas praticadas de forma transnacional, cabendo mencionar os seguintes: Convenção de Palermo sobre Crime Organizado Transnacional, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, Convenção das Nações Unidas Sobre Tráfico Ilícito de Narcóticos e Substâncias Psicotrópicas, Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais do MERCOSUL e Convenção Interamericana sobre Auxílio Mútuo em Matéria Penal.

III.3. Cooperação internacional e o desenvolvimento nacional

A cooperação internacional revela-se um dos instrumentos essenciais à concretização, não apenas de uma prestação jurisdicional eficiente e de uma persecução penal adequada, mas também do processo de desenvolvimento das nações.

A Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, mecanismo de facilitação ao desenvolvimento e de eliminação dos óbices ao seu alcance, comprova o que os Estados

signatários já sabiam, desde 1986: a ação multilateral e integrada entre Estados configura pressuposto necessário ao alcance de um pleno processo de desenvolvimento das nações individualmente consideradas.

Antes mesmo da Declaração, contudo, já se encontrava a vinculação normativa do desenvolvimento à cooperação internacional em sede da Carta das Nações Unidas⁹, a qual já condicionava o alcance da estabilidade e do bem-estar à interação entre os países¹⁰. Internamente, a Constituição Federal de 1988¹¹, por sua vez, encampou a premência da cooperação internacional, consagrando-a enquanto princípio norteador das suas relações internacionais.

No campo econômico, a necessidade de coordenação entre os países em diferentes estágios de desenvolvimento se mostra patente em prol da superação do estado de estagnação do crescimento econômico mundial.

Com isso, o surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), modelo horizontal e multilateral de cooperação, é reconhecida como um dos mais relevantes mecanismos de cooperação internacional a contribuir para o desenvolvimento das nações.

O surgimento da OMC põe fim ao GATT enquanto organismo regulador do comércio internacional, emergindo como a atual base jurídica e institucional do sistema multilateral de comércio. Com a OMC, inaugura-se uma nova fase na dinâmica do comércio internacional, ao lançar as estruturas de uma ampla política comercial, destinada a promover o equilíbrio das condições de comércio entre as nações.

A OMC, diferentemente do GATT, possui personalidade jurídica própria, com órgãos permanentes e composta por Estados-membros. Sua sede se situa em Genebra, e seu ato constitutivo consiste no Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, parte da Ata de Marraqueche, de 1994.

⁹ ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em 15 de jan. 2018.

¹⁰ Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: (...) b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional.

Artigo 56 Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

¹¹ Art 4º, IX, Constituição Federal da República Federativa do Brasil.

O seu objetivo principal consiste na promoção de um livre comércio e, com isso, possibilitar o desenvolvimento dos seus Estados-Membros. Para tanto, atua no combate ao protecionismo e a barreiras alfandegárias e não alfandegárias, além de coibir práticas desleais de comércio - a exemplo do *dumping*- dentre outros obstáculos à livre condução do comércio internacional.

Suas funções são amplas e diversificadas, que vão desde seu papel enquanto foro de negociações comerciais internacionais; até a realização do monitoramento do comércio internacional e das políticas comerciais internas às nações; até a prestação de cooperação e assistência técnica, em matéria de comércio internacional, aos Estados membros.

Incorporando objetivos basilares da antiga GATT, os quais convergiam à consecução da redução de barreiras tarifárias, da liberalização comercial e do acesso aos mercados, a OMC ultrapassa as previsões normativas do acordo anterior, de fato lançando as vertentes normativas de uma Nova Ordem Econômica Internacional¹².

Assim, ainda que mantendo metas já dispostas no GATT, a nova organização internacional inclui, na agenda do comércio internacional, campo de atuação mais amplo, incluindo a regulamentação de setores inovadores como o meio ambiente, investimentos internacionais, comércio de serviços e privilegiando, notadamente, a condução de políticas de desenvolvimento.

De fato, a OMC busca regulamentar a atividade mercantil internacional de modo a transformar o comércio internacional em um fator de desenvolvimento. Para tanto, sua atuação é norteada por cinco fundamentos básicos, componentes de sua base principiológica: princípio da não-discriminação, princípio do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, princípio da previsibilidade de normas e do acesso aos mercados, princípio da concorrência leal e o princípio da proibição de restrições quantitativas.

¹² A Nova Ordem Econômica Internacional deve ser entendida segundo as premissas de um Novo Multilateralismo pós-bipolar, distanciado da lógica bipolar de outrora. Hoje, prevalecem as seguintes características: “1º A noção de Comunidade Internacional e, em particular, a Organização das Nações Unidas (ONU) são responsáveis pela proteção dos direitos dos indivíduos – acima de tudo e de todas as fronteiras; 2º O Regionalismo, que se tornou num elemento estruturante do sistema internacional considerado no seu conjunto; 3º O emergir de uma sociedade civil de que todos nós fazemos parte à escala global e que, de uma forma ou de outra, pretende ter uma posição actuante e não de mero espectador face aos desafios mundiais/globais, ou seja, à escala planetária. Este Novo Multilateralismo coloca-se para além da soberania dos Estados e altera o seu papel no Sistema Internacional.”(Vide: JANEIRO, Luís. **A Organização Mundial do Comércio (OMC): O Desafio Global do Novo Multilateralismo**, Disponível em: <http://biosofia.net/2007/02/03/a-organizacao-mundial-do-comercio-omc-o-desafio-global-do-novo-multilateralismo/> Acesso em 25 de março de 2018).

O princípio do Tratamento Especial e Diferenciado (TED) reflete especificamente a temática do comércio e desenvolvimento, por instrumentalizar a necessidade de, no âmbito do comércio internacional, se conceder tratamentos diferenciados a países com graus diversos de desenvolvimento.

Resulta da percepção de que um conjunto de normas multilaterais homogêneas a todos os participantes do sistema multilateral de comércio, independentemente de seu grau de desenvolvimento, resulta mais prejudicial do que benéfico. Deve haver regras diversas, conforme a diversidade econômica, histórica, social e cultural dos Estados. Sua efetivação se presta, pois, a reduzir a pobreza e a atuar como real instrumento em prol do desenvolvimento. Segundo Gunnar Myrdal, a promoção da equidade nas relações econômicas internacionais demanda regras do jogo favoráveis ao parceiro mais fraco¹³.

O caminho percorrido rumo à estruturação do TED, remonta à sua invocação em diplomas normativos internacionais, como se verifica pelo parágrafo 2º, art. 4º da Declaração sobre direito ao Desenvolvimento¹⁴, bem como em reuniões internacionais como a Cepal e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), mas é no seio do sistema GATT/OMC que ganharia legitimidade jurídica.

Foi efetivamente criado, enquanto regra jurídica, na Rodada Tóquio, com a chamada “Cláusula de Habilitação”[13]. Seu texto data de 1979 e surge permitindo que a relação entre os países participantes da OMC seja relativizada de acordo com os diferentes graus de desenvolvimento dos mesmos, devendo ser dada atenção especial aos problemas e condições particulares dos Países Em Desenvolvimento (PEDs) e Países de Menor Desenvolvimento (PMDs).

Ao todo, os acordos empreendidos na OMC trazem cento e quarenta e cinco previsões referentes a um tratamento especial e diferenciado, dentre as quais cento e sete já haviam sido adotadas por ocasião do desfecho da Rodada do Uruguai. São classificadas em seis categorias diversas: i - normas de salvaguarda aos interesses dos países-membros em desenvolvimento; ii- normas que visam a aumentar as oportunidades comerciais dos países-membros em desenvolvimento; iii -normas de

¹³ MYRDAL, Gunnar. **Objectivity in Social Research**. Nova York, Random House, 1969

¹⁴ [...] ação permanente para promover um desenvolvimento mais rápido dos países em desenvolvimento. Como complemento dos esforços dos países em desenvolvimento, uma cooperação internacional efetiva é essencial para prover esses países de meios e facilidades apropriados para incrementar seu amplo desenvolvimento. (Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986, parágrafo 2º, art. 4º).

assistência técnica; iv – normas acerca dos períodos de transição; v- normas de flexibilização dos compromissos, medidas e utilização de instrumentos de política; vi – normas voltadas especificamente aos países menos desenvolvidos¹⁵.

Assim, como exemplos normativos de incidência do tratamento especial diferenciado, pode-se mencionar a previsão do no artigo XVIII do GATT que, intitulado de “ajuda em favor do desenvolvimento econômico”, prevê mecanismos de facilitação aos países menos desenvolvidos, como forma de permitir que tenham condições de enfrentar as necessidades de seu desenvolvimento econômico.

Neste sentido, distingue as nações destinatárias das regras diferenciadas conforme se trate de: Parte Contratante cuja economia não possa assegurar à população senão um baixo nível de vida e que se encontre nos primeiros estágios de seu desenvolvimento – à qual terá a faculdade de dispensar-se, temporariamente, das disposições dos outros artigos do presente Acordo, na forma prevista nas seções A, B e C do mencionado artigo; e, de outro, Partes Contratantes cuja economia esteja em via de desenvolvimento, mas que não se enquadre na condição mencionada, caso em que poderão encaminhar pedidos às Partes Contratantes, na forma prevista na seção D do artigo mencionado, para fins de se beneficiarem de regras mais favoráveis em sede do sistema multilateral de comércio.

Assim, na seção A deste mesmo artigo, dispõe acerca da possibilidade de se excepcionar os compromissos assumidos, principalmente no concernente às listas de concessão (artigo II, GATT/47), como mecanismo de ajuda especial do Estado em favor do desenvolvimento econômico.

Já na seção B do mesmo acordo, é prevista uma possibilidade de flexibilização dos compromissos assumidos pelos países menos desenvolvidos para fins de salvaguardar a sua situação financeira exterior e assegurar o nível de reservas suficiente para a execução de seu programa de desenvolvimento econômico.

Na seção C, igualmente, há disposições sobre o TED, permitindo-se medidas de auxílio ao Estado-membro quando necessário para facilitar a criação de um determinado ramo de produção quando necessário à elevação do nível de vida geral da população, desde que não seja possível na prática adotar medidas compatíveis com as outras disposições do GATT 1947.

¹⁵ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO – UNCTAD. Assegurando ganhos de desenvolvimento a partir do sistema comercial internacional e das negociações de comércio . Disponível em: http://unctad.org/pt/docs/td397_pt.pdf. Acesso em 25 de março de 2018.

Na seção D, permite-se, a qualquer Parte Contratante enquadrada em condições de economia em vias de desenvolvimento a instituição de uma medida facilitadoras quanto à criação de um determinado ramo de produção, para fins de facilitação do desenvolvimento de sua economia.

A Parte IV do GATT, por sua vez, também traz outras regras de tratamento especial e diferenciado nos seus artigos XXXVI, XXXVII e XXXVIII¹⁶. Suas disposições têm como finalidade aumentar as oportunidades comerciais dos países em desenvolvimento, almejando a promoção do desenvolvimento de países mais atrasados inseridos em um ambiente de relações comerciais mais flexíveis.

¹⁶ Artigo XXXVI – 3 [...] torna-se necessário desenvolver esforços positivos destinados a assegurar às Partes Contratantes menos desenvolvidas uma participação no crescimento internacional, correspondente às necessidades do seu desenvolvimento econômico.

Artigo XXXVII – 3 [...] (c) estabelece um compromisso por parte dos países desenvolvidos em dispensar especial atenção aos interesses comerciais das Partes Contratantes menos desenvolvidas quando considerarem a aplicação de outras medidas, autorizadas pelo presente Acordo, para enfrentar problemas específicos e esgotar todas as possibilidades de soluções construtivas antes de aplicar tais medidas, onde elas possam vir a afetar os interesses essenciais das Partes Contratantes menos desenvolvidas).

Artigo XXXVIII. 1. As Partes Contratantes colaborarão coletivamente dentro da estrutura do presente Acordo ou em qualquer outro foro da forma mais adequada, a fim de promover a realização dos objetivos enunciados no artigo XXXVI. 2. Em particular, as Partes Contratantes deverão: (a) quando for o caso, empreender ação, inclusive através de acordos internacionais, para assegurar condições melhores e aceitáveis de acesso aos mercados internacionais para os produtos primários que apresentem um interesse particular para as Partes Contratantes pouco desenvolvidas e de elaborar medidas destinadas a equilibrar e melhorar as condições do mercado mundial para estes produtos, inclusive medidas destinadas a obter preços estáveis, equitativos e remuneradores para as exportações desses produtos; (b) procurar colaboração apropriada em assuntos de política comercial e de desenvolvimento por parte das Nações Unidas, seus organismos e instituições, inclusive quaisquer instituições que possam vir a ser criadas com base nas recomendações feitas pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. (c) colaborar na análise dos planos e políticas de desenvolvimento das Partes Contratantes menos desenvolvidas consideradas individualmente e examinar as relações existentes entre comércio e ajuda, objetivando elaborar medidas concretas que promovam o desenvolvimento do potencial de exportação e que facilitem o acesso aos mercados de exportação para os produtos das indústrias desta forma criadas e, por este intermédio, procurar colaboração adequada dos governos e das organizações internacionais, especialmente das que têm competência nos assuntos de assistência financeira para o desenvolvimento econômico, objetivando empreender estudos sistemáticos das relações existentes entre comércio e ajuda no caso das Partes Contratantes menos desenvolvidas, consideradas individualmente para obter uma análise clara do potencial de exportação, das perspectivas de mercado e de qualquer ação que possa ser necessária; (d) manter sob contínua revisão o desenvolvimento do comércio mundial no que se refere especialmente à taxa de crescimento do comércio das Partes Contratantes menos desenvolvidas e fazer às Partes Contratantes as recomendações que se tornarem apropriadas nas circunstâncias; (e) colaborar na pesquisa de métodos exequíveis à expansão do comércio, objetivando o desenvolvimento econômico através da harmonia e do ajuste internacional das políticas e regulamentos nacionais através dos padrões técnicos e comerciais que afetam a produção, o transporte e a comercialização e através do fomento à exportação, estabelecendo facilidades para o aumento do fluxo de informações comerciais e para o desenvolvimento dos estudos de mercado; e (f) estabelecer os dispositivos institucionais que se tornarem necessários para efetivar e promover os objetivos desta Parte IV.

Vários acordos comerciais firmados no seio do sistema multilateral de comércio passaram, então, a prever regras nas quais se encontravam subjacentes o TED em prol de países com menor grau de desenvolvimento.

O Acordo Sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, por exemplo, reconheceu que os subsídios podem desempenhar papel importante em programas de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento. Os membros e, com isso, estipulou que as regras de proibições de subsídios agrícolas serão excecionadas quanto aos Países Em Desenvolvimento (PED) (art. 27.2) - que deverão eliminá-los apenas de forma progressiva, em clara e inequívoca aplicação do TED.

O Acordo Sobre Barreiras Técnicas ao Comércio prevê, em seu artigo 12, que os membros dispensarão o TED a PEDs membros deste Acordo, de modo que a aplicação dos direitos e obrigações que dito Acordo prevê levará em conta as necessidades especiais de desenvolvimento, financeiras e comerciais dos PED (12.3), reconhecendo-se que sua implementação ocorrerá à luz das necessidades de desenvolvimento e comerciais dos PEDs, bem como de seu estado de desenvolvimento tecnológico, vez que estes fatores podem acabar por prejudicar a sua capacidade de cumprimento integral das obrigações entabuladas pelo Acordo (12.8).

Por sua vez, o Acordo Sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS) busca, precipuamente, evitar os efeitos restritivos e distorcivos sobre o comércio decorrentes de certas medidas de investimentos e, assim, objetiva expandir e liberalizar, progressivamente, o comércio mundial, facilitando o investimento através das fronteiras internacionais, a fim de aumentar o crescimento econômico de todos os parceiros comerciais, em particular dos países em desenvolvimento, garantindo, ao mesmo tempo, a livre competição.

Ainda, o Acordo Sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) - que se pauta pela necessidade de promover uma proteção eficaz e adequada aos direitos de propriedade intelectual e de assegurar que as medidas e procedimentos destinados a fazê-los respeitar não se tornem, por sua vez, obstáculos ao comércio legítimo - traz, como objetivo primordial, expresso em sua fundamentação inicial, a redução das distorções e obstáculos ao comércio internacional, facilitando a atuação dos países menos desenvolvidos na sua condução.

Tais acordos revelam a preocupação da OMC em suprir, na via jurídica, as disparidades verificadas no campo prático do comércio empreendido para além das fronteiras nacionais. Refletem, ainda, que o desenvolvimento interno das nações funda,

invariavelmente, por se condicionar ao grau de viabilidade que um Estado detém quanto à sua capacidade de concorrer no sistema multilateral de comércio em condições de igualdade substancial. Isto porque, se não lhe forem conferidas regras diferenciadas, tenderão a manter perpetuamente o estado de subdesenvolvimento e dependência perante os países mais desenvolvidos. É por isso, então, que se legitima o tratamento diferenciado a certas nações, justificado a partir de uma *discrímen* inequívoco: as distorções econômico-desenvolvimentistas entre os países.

Por outro lado, o princípio da não discriminação também é diretriz interpretativa do Sistema OMC, configurando princípio basilar que inspira todo o sistema multilateral de comércio inaugurado com as regras estabelecidas pelo sistema GATT/OMC, pois trata-se de garantir condições de igualdade no comércio entre as nações, levando ao Direito do Comércio Internacional a aplicação da faceta mais especificada do princípio da isonomia. Busca, pois, contrabalancear os diferentes níveis de desenvolvimento econômico vigentes entre as nações.

Este princípio encontra-se expressamente previsto em vários acordos GATT/OMC e se instrumentaliza por meio de dois preceitos: a regra do tratamento nacional e da Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF), as quais se diferenciam quanto ao objeto ou destinatário a que se referem, mas sempre mantendo o mesmo objetivo: coibir a discriminação no comércio internacional. Enquanto a CNMF se refere à discriminação entre países; a regra do tratamento nacional se foca no tratamento discriminatório verificado em face de produtos.

Esta última regra busca impedir que o produto estrangeiro fique sujeito a condições que o coloquem numa posição de desvantagem competitiva quando inserido no mercado de consumo de outra nação. Encontra-se previsto no art. 3 do GATT e, em outras palavras, pode ser entendido como a vedação a medidas que confirmem um tratamento diferenciado de cunho discriminatório entre produtos nacionais e importados, o que culmine em maior dificuldade à comercialização destes no mercado externo. Logo, determina que o tratamento dispensado ao produto importado deve ser equiparado àquele conferido ao produto nacional.

A CNMF, por seu turno, destaca-se como cláusula de incidência mais ampla. Inscrita no artigo I do GATT, determina que as partes contratantes, desde que membros da OMC, serão obrigadas a estender o tratamento tão favorável conferida a uma Parte-Contratante para as demais - o que abrange vantagens, favores, privilégios ou imunidades relacionados a direitos aduaneiros e, pois, tarifas e taxas de qualquer tipo

impostas em conexão com importação e exportação; o método de imposição dessas tarifas e taxas; regras e formalidades relacionadas a importação e exportação; tributos internos e taxas incidentes sobre bens importados; leis internas, regulamentos e requisitos que afetem o comércio.

Devem todas estas vantagens ser ampliadas, imediata e incondicionalmente, a produtos similares comercializados com qualquer outra Parte contratante. Com isso, a CNMF veda a conclusão de acordos bilaterais e induz à redução geral e recíproca das tarifas de importação. Trata-se de uma técnica destinada a tornar efetiva a abertura comercial

Basicamente, consiste, portanto, em uma multilateralização obrigatória de privilégios - de forma a garantir a extensão de qualquer concessão comercial a todas as partes-contratantes. Destarte, figura como uma das mais importantes e abrangentes regras da OMC, potencializando e legitimando o caráter multilateral da OMC.

De fato, antes de sua implementação no âmbito da OMC, o sistema internacional de comércio vinha caminhando contínua e progressivamente rumo a uma verdadeira fragmentação mundial das nações em blocos econômicos: com o aprofundamento de uma segmentação entre países do Norte e países do Sul, tendia-se cada vez mais a uma subordinação nefasta destes em relação aos interesses de dominação daqueles – visto que os países desenvolvidos, detentores dos mais avançados meios de produção e tecnologia, buscavam subjugar comercial, financeira e tecnologicamente os países tidos como pobres, subdesenvolvidos, a partir de medidas discriminatórias e protecionistas a produtos advindos destes e que garantissem a manutenção desta cisão.

Essa tentativa de subordinação inelutavelmente ainda permanece, contudo, atentou-se para o fato de não haver uma relação unilateral de dependência entre os países menos desenvolvidos relativamente aos mais desenvolvidos; a relação inversa também é verdadeira. Há, efetivamente, uma interdependência entre eles, dado que, conforme já afirmado, nenhuma nação, considerando-se o conjunto de suas necessidades, faz-se completamente autossuficiente.

A OMC, estabelecendo a extensão do tratamento conferido a uma nação mais favorecida às demais partes-contratantes, procurou reverter essa nefasta conjuntura discriminatória de subordinação, não apenas procurando eliminar a discriminação comercial formal, mas também aquela de cunho material. Neste conduto, vem, portanto, a figurar a CNMF, dado que, uma vez constatada a existência de uma medida

discriminatória, gerar-se-ia, a partir de então, a presunção de não alinhamento para com o sistema OMC, justamente por atentar contra um de seus pilares – o princípio da não-discriminação e, conseqüentemente, contra tal cláusula.

A CNMF foi contemplada expressamente em sede do Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços (GATS) o qual previu o Tratamento da Nação Mais Favorecida, como corolário lógico do princípio da não discriminação (art. II, parte II). Este acordo previu, ainda, a participação crescente dos Países em Desenvolvimento no comércio mundial, que será facilitada mediante compromissos específicos negociados pelos diferentes membros, notadamente quanto a: fortalecimento de sua capacidade nacional em matéria de serviços; a melhora de seu acesso aos canais de distribuição e às redes de informação; e a liberalização do acesso aos mercados nos setores e modos de prestação de interesse de suas exportações (art. IV, 1, parte II).

A realidade fática, no entanto, vem confirmando que suplantar, concomitantemente, discriminações formais e materiais por meio da CNMF não tem sido tarefa de fácil realização. A base teórica da CNMF, segundo a qual todos os Estados gozarão da liberalização do comércio internacional em bases igualitárias, vem encontrando dificuldades em se adequar integral e eficazmente à realidade da economia global - marcada pelas diferenças, em termos de desenvolvimento, entre os Estados. Persistem, de fato, no seio da OMC, profundas deficiências no combate aos tratamentos discriminatórios verificados no âmbito fático - que, muitas vezes, encontram-se mascarados através das exceções que acompanham a CNMF.

Algumas destas exceções se encontram no Artigo XIV[25], do GATT 1947 que trata de integração regional. Inevitavelmente, acordos preferenciais de comércio e medidas protecionistas findam por recorrer a tais situações excepcionais como forma de se desvirtuar do livre-comércio, minando a função unificadora da CNMF.

Ademais, outra dificuldade prática encontrada no alcance dos fins aos que se dispõe e CNMF consiste no fato de que - apesar de sua aplicação quanto a reduções tarifárias concedidas pelos países-membros ao longo das rodadas de negociações multilaterais possibilitar a todos os membros desfrutar de uma abertura comercial - uma parcela dos Estados membros não raramente se exime de conceder favorecimentos, apenas se aproveitando dos resultados alcançados nas negociações de outros países. São os chamados *free riders*, que se beneficiam de concessões comerciais, sem oferecer benefícios em retorno. Não oferecendo reduções, ou não consolidando suas novas

tarifas em sede das negociações multilaterais, o Estado membro acaba por se beneficiar das reduções alheias.

Como outro óbice à efetivação da finalidade da CNMF, tem-se o fato de que os produtos similares não têm definição precisa. Conceitualmente, um produto é considerado similar a outro quando forem concorrentes diretos ou, por outro lado, pode ser entendido como similaridade a possibilidade de substituição de produtos entre si. Para fins de aplicação da paridade tarifária, por meio da CNMF, aos produtos considerados similares, cada país poderá, arbitrariamente, adotar uma padronização própria quanto a produtos similares com a finalidade de proteger o produto nacional dos importados, efetivando uma classificação discriminatória.

Ademais, a CNMF não se aplica indistintamente a todos os países integrantes da comunidade internacional, mas tão somente aos países-membros, o que finda por limitar o seu efeito não discriminatório.

Outros princípios integrantes do sistema OMC são adotados em prol da concretização da abertura comercial, relacionando-se apenas indiretamente com a promoção do desenvolvimento das nações, mas ainda assim tendo salutar importância na coibição de medidas de desleais de favorecimento ao desenvolvimento unilateral dos países dotados de maior influência geopolítica. São eles: princípios da concorrência leal, da proibição de restrições quantitativas e da previsibilidade de normas e acesso aos mercados.

Em conjunto com os sobremencionados princípios da não-discriminação e do tratamento especial e diferenciado, viabilizam juridicamente a expressão máxima das potencialidades comerciais de cada nação, no sentido de cooperar e maximizar as vantagens proporcionadas pelo comércio internacional e, assim, utilizá-lo como ferramenta para o desenvolvimento das nações.

Neste sentido, o princípio da concorrência leal traz a subjacente lição de que não basta haver um comércio mais aberto, devendo também ser um comércio justo. Opõem-se práticas comerciais desleais - como o *dumping* e os subsídios - que distorcem as condições de comércio e a possibilidade de desenvolvimento entre os países. Ao desencorajar estas práticas, busca tornar o sistema de comércio multilateral mais competitivo e simultaneamente mais democrático para os países menos desenvolvidos. Sua previsão normativa encontra guarida nos Art. VI e XVI do GATT.

No artigo VI, são previstos direitos antidumping, por meio do qual se veda medidas que introduzam produtos de um país no comércio de outro por valor abaixo do

normal, quando ameaçarem ou efetivamente causarem prejuízo material a uma indústria estabelecida no território da outra Parte Contratante ou, ainda, se retardarem o estabelecimento de uma indústria nacional.

Assim, entende-se necessários dois elementos constitutivos do *dumping*: inicialmente, a redução de preços, seguida de elevação com vistas ao exercício de especulação abusiva; e o intuito de eliminar a concorrência e criar monopólios.

Portanto, em outras palavras, *dumping* consiste na comercialização de um produto importado abaixo de seu valor normal, a qual, considerada injusta pelo sistema GATT/OMC, dada a produção de efeitos concorrenciais desleais, permite que, em contrapartida, as Partes Contratantes imponham medidas *antidumping*, nunca superiores à margem total de *dumping* – esta correspondente à diferença entre o preço de venda no mercado interno e o preço a título de exportação.

Para estes fins, considera-se será considerado preço abaixo do normal, aquele produto introduzido no território da outra Parte Contratante cujo preço desse produto for: i) menor que o preço comparável que se pede, nas condições normais de comércio, pelo produto similar que se destina ao consumo no país exportador; ii) na ausência desse preço nacional, for inferior ao preço comparável mais alto do produto similar destinado à exportação para qualquer terceiro país, no curso normal de comércio; ou iii) for inferior ao custo de produção no país de origem, mais um acréscimo razoável para as despesas de venda e o lucro.

Já o artigo XVI do GATT prevê, como mecanismo de salvaguarda à concorrência leal, a possibilidade de denúncia das subvenções ou subsídios - com o detalhamento de sua importância e natureza, assim como dos resultados que possam ser esperados sobre as quantidades dos produtos em questão por ele importados ou exportados - às Partes contratantes, a fim de que estas tomem medidas no sentido de sua redução ou eliminação. Neste sentido, será considerada subvenção qualquer forma de proteção das rendas ou sustentação dos preços de que resulte direta ou indiretamente a elevação das exportações de um produto qualquer do território do país que a emite ou a redução as importações do mesmo no seu território será indesejada.

Os subsídios são, assim, considerados perturbações injustificadas aos interesses comerciais do Sistema Multilateral de Comércio, importando obstáculos à realização de liberalização comercial do Sistema OMC e, por isso, reprimidas.

O Acordo Antidumping, acordo multilateral empreendido no bojo de negociações multilaterais da OMC que regulamenta as condições sob as quais os

Membros desta Organização podem aplicar medidas *antidumping* como resposta aos danos advindos da prática de *dumping* em seus mercados. O Acordo, que se prestou a implementar o artigo VI do GATT, estabelece regras detalhadas sobre os conceitos da prática de dumping e dano material, além de conter regras procedimentais. Reforça a vedação ao *dumping* como forma de concorrência e, por conseguinte, negando o favorecimento de alguns países em detrimento de outros no sistema multilateral de comércio.

O citado Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias, previsto no Anexo 1 A do GATT, ou Acordo SMC, buscou igualmente implementar medidas de combate à concorrência desleal. Conceitua o subsídio como sendo a contribuição financeira fornecida por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro; a prática do governo em transferir diretamente fundos - seja por meio doações, empréstimos e aportes de capital, entre outros -, potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações; o perdão ou não recolhimento de receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas – em caso de incentivos fiscais; fornecimento de bens ou serviços, pelo governo, além daqueles destinados à infraestrutura geral, dentre outras formas de subsidiar o produto nacional e, com isso, se confira vantagem a este em detrimento do produto estrangeiro.

Este acordo prevê, ainda, que serão proibidos os subsídios que proibidos os seguintes subsídios que forem vinculados ao desempenho exportador; bem como os subsídios que apresentarem vinculação de fato ou de direito com o uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros – em qualquer dos dois casos, seja individualmente ou como parte de um conjunto de condições.

Ambos os acordos mencionados foram aprovados no Brasil, respectivamente, pelos Decretos Legislativos nºs 20 e 22, de 5 de dezembro de 1986, e promulgados pelos Decretos nºs 93.941, de 16 de janeiro de 1987, e 93.962, de 22 de janeiro de 1987, decorrentes do GATT e regulamentados por meio da Lei 9.019 de 1995, a qual prevê, em seu artigo 7º, que o cumprimento das obrigações resultantes da aplicação dos direitos antidumping, sejam definitivos ou provisórios, será condição para a introdução no comércio do País de produtos objeto de dumping ou subsídio.

O princípio da proibição de restrições quantitativas, por sua vez, encontra previsão expressa no Art. XI do GATT 1947. Enquanto restrições quantitativas, pode-se entender como sendo os instrumentos de restrição voluntária quanto à importação de um produto originário do território de outra Parte Contratante, resultando na limitação à

entrada do produto no território nacional ou exportação de produtos nacionais. As restrições quantitativas são claramente mecanismos protecionistas que impedem o desenvolvimento do comércio de forma justa e igualitária.

Nasser¹⁷ define o preceito como sendo a vedação à instituição ou manutenção de proibições ou restrições cuja aplicação seja feita por meio de contingenciamentos, licenças de importação ou de exportação ou de qualquer outra natureza diversa de tarifas, seja como forma de limitar a importação de um produto originário do território de outra parte contratante ou a exportação de um produto destinado ao território de uma outra parte contratante.

Pode se manifestar, portanto, tanto em forma de barreiras à importação como à exportação. Quanto às barreiras à importação, a finalidade é clara: privilegiar a comercialização do produto nacional em detrimento do estrangeiro. Já as limitações às exportações buscam tornar o produto escasso no país importador e, assim, maximizar o preço e lucro do exportador, que findaria por se apropriar de ganhos advindos da sua própria restrição voluntária ao importador.

A vedação se restringe a barreiras de natureza não-tarifária. As limitações tarifárias são permitidas, desde que transparentemente previstas nas listas de compromissos dos países. Isto se dá, pois, sua natureza permite uma mais fácil constatação em caso de irregular implementação, pois se manifestam através das tarifas de importação e exportação, as quais não podem ser sigilosamente instituídas, em conformidade com o princípio da Transparência - constante do artigo X, do GATT 1947, prevê ser obrigatória a imediata publicidade de todos os regulamentos relacionados ao comércio, lei, regulamento, decisão judicial e regras administrativas. Já as barreiras não tarifárias ou não-alfandegárias seriam instituídas à margem de normas formais.

Nada obstante, tendo em vista exigências em prol de objetivos legítimos - como a proteção à saúde humana, animal ou vegetal a recursos naturais exauríveis e a bens essenciais, entre outros - foram firmadas regras excepcionais de permissão às restrições quantitativas, as quais se encontram atualmente regulamentadas no Acordo sobre Barreiras Técnicas (TBT).

Tem-se, ainda, o princípio da previsibilidade de normas. Levando em conta ser necessário aos agentes econômicos uma segurança jurídica mínima para poderem

¹⁷ NASSER, Rabih Ali. **A Liberalização do comércio internacional nas normas do GATT-OMC**. São Paulo: LTr, 1999, p 77.

desenvolver suas atividades, por este princípio se defende a obrigação de consolidação dos compromissos tarifários firmados. Com isto, busca-se evitar a instabilidade comercial pela surpresa indesejada de alterações tarifárias sobre os bens intercambiados, que findem por trazer prejuízos imprevisíveis e incontornáveis às nações comerciantes.

IV. CONCLUSÃO

A cooperação internacional se impõe como medida necessária à efetivação da justiça em um mundo no qual a sociedade civil internacional usufrui da superação de barreiras geográficas, mas sofre as consequências da facilitação da criminalidade transnacional e da impunidade na persecução penal, bem como de medidas econômicas que, embora unilaterais, podem repercutir e afetar desigualmente nações em graus de desenvolvimento diversos.

A cooperação internacional, se devidamente empreendida, não afeta a soberania, mas sim a sedimenta, permitindo que o poder estatal se sobreponha aos poderes paralelo da criminalidade, bem como se concretizem os compromissos estatais assumidos em prol do interesse coletivo, notadamente quanto à promoção de uma prestação jurisdicional eficaz e do desenvolvimento nacional.

Portanto, o Brasil tem desenvolvido sua legislação no sentido de ampliar os mecanismos de auxílio mútuo destinados a suprir seu aparato judicial e administrativo em causas envolvendo aspectos transnacionais, seja através de medidas de cooperação indireta ou direta, por carta rogatória ou auxílio direto.

No campo econômico, a cooperação internacional se revela como ferramenta chave ao alcance do desenvolvimento econômico, cuja manifestação se encontra na formação do Sistema OMC.

Por defender o multilateralismo na concepção de uma política comercial internacional direcionada ao livre-comércio e sustentada principiologicamente pelos valores de não discriminação e concessão de um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento, este sistema busca conferir uma igualdade real de oportunidades comerciais às nações e, assim, superar a tradicional relação de dominação dos países desenvolvidos sobre os demais.

À OMC, portanto, foi conferida representatividade regulatória para temas comerciais, incumbindo-lhe uma coordenação horizontal, despida de hierarquizações,

em que vigorasse a harmonização natural de poderes, na tentativa de promover um comércio internacional em bases justas e equitativas capazes de viabilizar a superação de subdesenvolvimento de certas nações.

Na seara criminal, ademais, uma série de acordos e documentos internacionais vem sendo firmados por nosso país destinados a promover o auxílio e a cooperação na investigação e punição de agentes criminosos.

De fato, a cooperação tem se revelado extremamente útil à efetividade da justiça do nosso país, que tem se firmado como um país eminentemente demandante de cooperação jurídica internacional, já que mais de 80% (oitenta por cento) dos pedidos de auxílio mútuo são emanados de autoridades brasileiras e dirigidas para o exterior.

A seu turno, no campo econômico, o modelo eqüitativo e cooperativo de governança se revela necessário para fins de garantia da equidade nas relações econômicas internacionais, as quais, de fato, exigem regras do jogo favoráveis ao parceiro mais fraco, como forma de contrabalancear desigualdades e, assim, garantir a autonomia aos países em desenvolvimento no processo decisório, a fim de que possam empreender objetivos de desenvolvimento nacional baseados nas suas próprias necessidades de desenvolvimento, financeiras e de comércio, o que perpassa pela atuação concertada e cooperativa entre Estados.

V. REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando, NASCIMENTO E SILVA, G. E. do, CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARAÚJO, Nadia. **Cooperação Jurídica Internacional no Superior Tribunal de Justiça**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 12.

AGUILAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional*. São Paulo: Atlas, 2006.

BARRAL, Welber. **Direito internacional: normas e práticas**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994.

BOLTUCK, Richard D. An economic analysis of dumping. *Journal of World Trade Law*, Twickenham, v.21, n.5, p.45-54, out. 1987

CANÇADO TRINDADE, A. A. **O direito internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

COUTO, Estêvão Ferreira. **A relação entre o interno e o internacional: concepções cambiantes de soberania, doutrina e jurisprudência dos tribunais superiores no Brasil**. 13 de setembro de 2001. Dissertação para a obtenção do grau de mestre em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Saraiva, 1983. p.68.

LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros. O "dumping" como forma de abuso do poder econômico. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v.32, n.91, p.5-15, jul./set. 1993.

MATIAS, Eduardo Felipe. **A humanidade e suas fronteiras – do Estado soberano à sociedade global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 206.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: RT.

MELLO, Celso D. A. **Direito internacional público**, vols. I-II, 14^a ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002.

MILLER, Marcello Paranhos de Oliveira. **O auxílio direto em matéria penal: a moldura jurídica de uma nova vertente da cooperação internacional**. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional e Integração Econômica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Orientadora: Professora Carmen Tibúrcio. Rio de Janeiro: UERJ, 2008, p. 21.

MYRDAL, Gunnar. **Objectivity in Social Research**. Nova York, Random House, 1969.

NAKADA, Minoru. **A OMC e o Regionalismo**. 1. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2002

NASSER, Rabih Ali. **A Liberalização do comércio internacional nas normas do GATT-OMC**. São Paulo: LTr, 1999.

SÁNCHEZ. Erick Román. **Cooperación y Desarrollo: Nueve Preguntas sobre el Tema**. Amycos, 2002.

THORSTENSEN, Vera. **OMC - Organização Mundial do Comércio**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2005.